Comisión Especial para legislar, informar y asesorar en la gestión del patrimonio público bajo figuras asociativas de derecho privado
Carpeta Nº 1086 de 2016

Versión Taquigráfica N° 1589 de 2018

PLAN DE TRABAJO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 24 de mayo de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Nicolás Olivera, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Felipe Carballo, Lilián Galán, Luis González, Nicolás Lasa y Estefanía Schiavone.
SECRETARIA:	Señora Marcela Castrillón.
PROSECRETARIA:	Señora Margarita Garcés.

SEÑOR PRESIDENTE (Nicolás Olivera). Habiendo número, está abierta la reunión.

La Secretaría nos informa que, tal como se había solicitado en la última sesión, se ha repartido profusa documentación e información en pendrive, que se va a actualizar. Ahora se tiene el listado de las distintas empresas, en este caso, de sociedades anónimas con aporte del Estado y sus respectivos porcentajes de participación, y personas públicas no estatales. Creo que es un material muy interesante que debemos tener a la vista para avanzar.

En la última sesión habíamos acordado presentar una posible hoja de ruta para comenzar a delinear el objeto de trabajo de esta Comisión y, a su vez, empezar a recabar información a través de las distintas delegaciones que podamos ir invitando. Hay muchas normas que hacen referencia al control y a la gestión del patrimonio público bajo figuras asociativas de derecho privado.

Creo que el punto de partida básico es saber que estamos hablando de fondos públicos. No sé si en el Tribunal de Cuentas hay discusiones, pero sí sé que hay posiciones diversas en cuanto a si se tratan o no de fondos públicos. De hecho, el Tribunal no interviene en este tipo de cosas, aunque sabemos en forma extraoficial que el Tribunal tiene limitaciones presupuestales para intervenir en todo lo que debería.

Estamos hablando de figuras asociativas de derecho privado que manejan fondos públicos. Creo que deberíamos abocarnos a saber qué tipo de empresas tendríamos que regular a través de la norma para la cual fue conformada esta Comisión.

Figura asociativa de derecho privado puede ser una sociedad anónima todos estamos de acuerdo en que hay que regularla ; también puede serlo una paraestatal, que es creada por ley, que tiene fines públicos y administra un patrimonio privado. No sé hasta dónde sirve meternos en ese tema, porque cada ley que crea una paraestatal que son muchas le da un estatuto propio.

En el listado hay decenas de empresas. No creo que sea el objeto de esta Comisión regular la actuación de Conaprole cómo realiza sus contrataciones, tanto de personal como de bienes y servicios , la del Instituto Nacional de Carnes o la del Inavi. Si bien son figuras asociativas de derecho privado, creo que no necesariamente deban estar reguladas por la ley que elabore esta Comisión.

También tenemos los fideicomisos públicos; creo que últimamente ha habido una proliferación de esta figura. Se trata de un patrimonio de afectación que, en definitiva, trabaja con fondos públicos y se maneja en el derecho privado.

Creo que deberíamos apuntar a regular ese tipo de empresas. En principio, deberíamos concentrarnos en las sociedades anónimas con participación del Estado y en los fideicomisos.

También quiero dar cuenta de que hay distintos proyectos de ley presentados y que todos tienen elementos rescatables, muy buenos. Uno es del senador Delgado, que está siendo tratado en el Senado; otro, el del diputado Iturralde y otro, el del diputado Conrado Rodríguez. También hay un desglose de la Rendición de Cuentas de 2015.

En lo que tiene que ver con las sociedades anónimas del Estado, una cuestión básica es ver cómo se crean, quiénes participan en su creación, quiénes se enteran de su creación y a quién hay que dar cuenta. Creo que ese es un tema a tener en cuenta, porque todos hemos visto que han proliferado sociedades hijas, y hasta nietas, de entes autónomos y servicios descentralizados, de carácter industrial o comercial, y a veces es difícil tomar conocimiento de quiénes son, qué hacen y cómo es su participación accionaria. Por tanto, su creación debería estar prevista en este proyecto de ley.

Por otro lado, debemos considerar el régimen de contratación. Paradojalmente, las sociedades anónimas se crean para huir del derecho administrativo. Este proceso también se dio en otras regiones y en Europa, pero actualmente se está dando a la inversa. ¿Por qué? Porque la agilidad que necesita cualquier actividad empresarial que es lo que dio motivo a la creación de estas sociedades anónimas, sobre todo en actividades que están en concurso, en competencia, con el Estado no va de la mano del corsé administrativo de la burocracia o del Tocaf. De todos modos, a nuestro criterio, eso ha dado rienda suelta a una falta de control por esto estamos acá , y por ello debemos regular esa huída del derecho administrativo y tratar de elaborar una norma que sea coherente y orgánica. Cajarville, Delpiazzo y Jaime Rodríguez Arana jurista español dicen que en Europa se está dando el proceso inverso, es decir, que las empresas están volviendo al régimen de derecho público, porque se empezó a priorizar la transparencia en la contratación por sobre la agilidad.

En realidad, creo que debemos buscar un punto medio: debemos regular y no poner obstáculos creo que ese es el espíritu , ya que no queremos ocasionar un enlentecimiento en la gestión de estas empresas. En tal sentido, tenemos que analizar los regimenes de contratación de cada empresa y qué ascendencia puede tener el Tocaf en ellas. Creo que los principios de contratación previstos en el Tocaf deberían estar presentes en el proyecto de ley que pretendamos sancionar, ya que tienen que ver con la transparencia, la igualdad de los oferentes y los procesos competitivos.

Por otra parte, deberíamos analizar el ingreso de personal y los topes retributivos. Si bien eso está considerado en una ley específica, creo que deberíamos dictar normas con respecto al ingreso de personal. Por ejemplo, en los doce meses previos a las elecciones no puede ingresar personal a la Administración Pública, pero esa norma no rige para las sociedades anónimas. Por lo tanto, por vía oblicua y con dineros públicos, se podría vulnerar esa prohibición.

Acá estamos hablando de la gestión del patrimonio público, y si queremos fortalecer y dinamizar la actividad de las empresas privadas que manejan recursos públicos, también tenemos que poner sobre la mesa las oportunidades. Una gran oportunidad que tienen actualmente las sociedades anónimas es contar con el mismo beneficio de las empresas públicas, ya que pueden contratar con empresas públicas de forma directa, cosa que no pueden hacer las empresas privadas. Ese tema debería estar sobre la mesa para ser analizado: deberíamos

considerar si se deja todo como está, o si nos apegamos a una ley de defensa de la competencia en la que todas las empresas privadas compitan en régimen de igualdad.

Este proyecto de ley debería contemplar el giro de la sociedad anónima y la posibilidad de que tenga hijas o nietas; creo que ese es un elemento que tenemos que contemplar.

Asimismo, deberíamos discutir si las personas que están afectadas al trabajo de estas sociedades anónimas son trabajadores públicos o privados. En algunos casos, de acuerdo a lo que establece la Ley Nº 17.060, los directivos tienen la obligación de presentar declaraciones juradas. Otra ley los hace responsables por cuestiones tributarias, pero ninguna normativa los hace responsables por derivaciones penales en el manejo de fondos públicos. Ahí tenemos una disyuntiva, y por eso debemos analizar si es conveniente extender esas responsabilidades a los cargos gerenciales y, ¿por qué no?, a los empleados.

Actualmente, a esas personas no se les pueden aplicar determinados tipos penales porque no están rotulados como funcionarios públicos. De hecho, semanas atrás tuvimos un claro ejemplo de lo que pasa en estos casos no me voy a meter en el fondo del tema porque no me interesa , ya que un fiscal dijo que no podía hacer una imputación porque quien manejaba los dineros públicos no era funcionario público. No me interesa si el fiscal manejó bien o mal la situación quiero que eso quede claro , pero creo que es algo que deberíamos considerar, porque este tipo de cosas tienen derivaciones concretas.

Por otra parte, creo que en un proyecto de esta naturaleza deberíamos definir qué tipo de control debe ejercer el Tribunal de Cuentas: si debe ser ex ante o ex post. Sin duda, esto va de la mano con no trancar la actividad de las sociedades anónimas, porque debemos tener en cuenta que lo principal es mantener la dinámica que hoy tienen, ya que para eso fueron creadas. De todos modos, debemos incorporar los controles que actualmente no tienen, y por eso es fundamental considerar qué tipo de control se puede establecer y con qué extensión.

Debemos consultar al Tribunal de Cuentas si es posible incorporar el control de legalidad que realiza sobre el resto de la Administración, y si en la interna ha considerado ejercer un control de gestión, eficiencia y eficacia sobre estas empresas. También es importante la transparencia, por ejemplo, en la publicación de los llamados que hagan estas sociedades anónimas en las distintas etapas de contratación, tanto de bienes, de servicios, como de personal. Asimismo, habría que discutir sobre la posibilidad de su incorporación al portal de compras de la web.

Debemos definir el control parlamentario, es decir, hasta dónde queremos llegar con el control por parte de este Parlamento, el tipo y la oportunidad de control, la designación de representantes en dichas entidades, si les exigimos o no determinadas cualidades. Sé que en el proyecto del senador Delgado está previsto que sean personas idóneas, que reúnan determinadas características.

Es fundamental el punto relativo a las incompatibilidades y prohibiciones de las personas que acceden a los cargos. Es importante saber si las personas que ejercen como directores, gerentes u otro tipo de cargos en estas sociedades anónimas tienen las mismas incompatibilidades y prohibiciones de otros funcionarios públicos.

También hay que tener en cuenta la capacidad de endeudamiento que tienen estas empresas. Recordemos que son sociedades anónimas, y el único fin de las sociedades anónimas es el lucro. Por eso es una sociedad anónima, no una asociación civil sin fines de lucro; es una persona jurídica comercial.

Entonces, habría que empezar a discutir qué pasa cuando se avizora que determinada empresa no está cumpliendo con el fin que le corresponde.

Dicho esto, creo que hay mucho trabajo por delante.

Debemos resolver las invitaciones a cursar, algunas de las cuales son de orden.

Entiendo que el Tribunal de Cuentas es un actor de primera línea en este proceso. En su momento, se planteó que quien tenía que concurrir a la Comisión en representación del organismo era su presidente. Nosotros entendemos que debe ser el Tribunal de Cuentas el que defina quién concurre a este ámbito; no creo que venga alguien que no sea el portavoz de la opinión general y democrática del Tribunal de Cuentas.

También me parece importante convocar a la academia. Hay personas que vienen trabajando desde hace mucho tiempo en el tema, como los doctores Delpiazzo, Cajarville y Sayagués, así como el economista Munyo, quien hizo un trabajo en el que, precisamente, recolectó información sobre las sociedades anónimas de derecho privado.

Deberíamos invitar también a alguien vinculado a los fideicomisos hoy no tengo claro a quién , así como a algún representante de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. También sería bueno citar a las autoridades de la Jutep y de la Auditoría Interna de la Nación, que es la que audita selectivamente los balances de las distintas sociedades anónimas que, por ley, deben remitirle.

Creo que debemos establecer un contacto no solamente desde lo parlamentario teórico, sino desde lo práctico. Entiendo que es inexcusable la presencia en esta Comisión de los Directorios o de las personas que estos designen de Ancap, UTE, Antel y la Corporación Nacional para el Desarrollo, que son, quizás, las cuatro empresas más importantes que desarrollan actividad bajo este tipo de figuras asociativas. Digo esto porque si hacemos una ley desprovista de contenido práctico, podría terminar siendo letra muerta y nadie querrá ni podrá cumplirla.

Hace poco tiempo recibimos al Directorio de Antel y a la ministra, quienes daban cuenta de que en los procesos de contratación que Antel lleva adelante tienen que tener determinada preeminencia no solo la agilidad en la contratación, sino, obviamente, la transparencia, que es lo que nos preocupa. Entiendo que es importante saber eso de primera mano, es decir, saber dónde hincar el diente, dónde pueden estar las fallas, dónde hacer más hincapié, a la luz de la experiencia y no de lo teórico.

SEÑORA GALÁN (Lilián). Habíamos acordado elaborar una hoja de ruta con respecto a las personas que íbamos a invitar.

El presidente de la Comisión propuso varios temas de discusión, en algunos de los cuales no estamos de acuerdo; entendemos que sería bueno iniciar un debate, pero que este no es el momento adecuado.

Cabe señalar que esta es la una comisión especial para legislar, informar y asesorar en la gestión del patrimonio público bajo figuras asociativas de derecho privado. Lo digo porque debemos tener bien claro que esta no es una comisión investigadora. No estamos de acuerdo con algunos de los temas incluidos en la reseña que hizo el presidente, porque entendemos que corresponden a una comisión investigadora, y no a esta.

El informe que nos presentaron, fechado el 7 de mayo de 2008, evidentemente contiene información que no está actualizada, porque, por ejemplo, aparece el diputado Goñi como integrante del directorio. Tal vez, esto responde a que la información de las páginas web está atrasada; no lo sé.

Como bancada del Frente Amplio, no nos parece que este sea el momento de iniciar un debate sobre el planteo del presidente, porque entendemos que la integración de la Comisión está muy mermada.

Sin perjuicio de esto, aceptamos la propuesta de invitar a las autoridades del Tribunal de Cuentas para la próxima sesión de esta Comisión. Entendemos que debemos llamar al Tribunal de Cuentas en su totalidad, no solo a su presidenta.

SEÑOR PRESIDENTE. Quiero aclarar a la diputada Galán, que el contador Rodrigo Goñi, de origen salteño, es uno de los integrantes del directorio de la Corporación Nacional para el Desarrollo; no estamos hablando del diputado Rodrigo Goñi.

Coincido con parte de lo que dice la diputada Galán. Mi intención no es que todos los temas planteados se discutan en el día de hoy. La idea es sincerarnos con respecto a los puntos en los que consideramos es importante que esta Comisión avance. Esto es, más que nada, una presentación preliminar, para que los compañeros de los distintos partidos tengan presente sobre qué asuntos queremos discutir. Después, en ulteriores sesiones, podrán decir con cuáles de estos puntos están de acuerdo y con cuales no, cuáles entienden que no es necesario discutir o que no deben ser tratados acá.

Coincido totalmente con la diputada Galán en lo que respecta a las funciones de las comisiones investigadoras. De todas maneras, estamos proponiendo la comparecencia de los distintos directorios Ancap,

UTE, Antel y Corporación Nacional para el Desarrollo , no para preguntar sobre temas específicos de funcionamiento, cuestiones operativas, comerciales o determinadas decisiones, sino para que nos ilustren sobre los procesos que tienen esos entes, que son los que hoy están trabajando con estos temas. Entonces, no sé si es bueno enfrascarnos en una discusión y avanzar en un proyecto que después, cuando los entes industriales del Estado Ancap, UTE, Antel y la Corporación tengan que aplicar, entiendan que no puede utilizarse, porque la norma no sirve. Creo que es indispensable convocar a esos organismos, no para hablar de las decisiones que toman, de su forma de contratación por determinadas cuestiones, sino para saber cuáles son los controles que aplican, qué deberían mejorar, etcétera. Para nosotros no es algo menor que quienes realizan esta tarea todos los días nos den su opinión.

En ese sentido, tenemos el ejemplo de ALUR, donde hubo un cambio muy importante en materia de control a partir de algunas denuncias, que hizo que se reconfigurara el área de auditoría interna y otros aspectos.

No tengo inconveniente en convocar al Tribunal de Cuentas ni a los demás organismos de la manera que ustedes resuelvan.

SEÑORA GALÁN (Lilián). La bancada del Frente Amplio tiene muchas cosas para decir al respecto, pero reitero, no quiere iniciar una discusión ya que la Comisión no cuenta con todos sus integrantes.

Nos gustaría que primero viniera el Tribunal de Cuentas y, luego, la OPP. Después iremos analizando los demás organismos que queremos invitar. Las convocatorias las votaremos en próximas reuniones de la Comisión.

Por otra parte, quiero señalar que en el listado figuran Nopitsch y Daoiz Uriarte en Aguas de la Costa, pero ya no están.

SEÑOR CARBALLO (Felipe). Esta Comisión debe construir una hoja de ruta teniendo en cuenta los planteos de cada uno de nosotros y lograr un consenso.

He escuchado con atención todas las consideraciones que hizo el señor presidente y con algunas estoy de acuerdo, pero con otras, no.

Este es un tema muy amplio. Por lo tanto, me parece que lo primero que debemos saber es cómo se manejan las instituciones que tienen la responsabilidad de realizar el contralor. Por eso es importante que concurra el Tribunal de Cuentas, con los integrantes que entienda pertinente, a efectos de evacuar nuestras dudas, y con esos datos ir armando nuestra hoja de ruta.

Nuestra idea es realizar en la próxima reunión la convocatoria planteada y traer una nómina con algunas otras instituciones que queremos invitar.

Me parece que es muy difícil determinar el alcance que tendrá esta Comisión sin conocer el proceso que ha llevado a su creación. Además, debemos tener una postura clara para dar una discusión con solvencia sobre su objetivo.

SEÑOR GONZÁLEZ (Luis). Compartimos muchas de las afirmaciones que se han hecho, pero me gustaría centrarme en algunas de ellas.

Sin duda, las sociedades anónimas y los fideicomisos tienen que ser objeto de estudio de esta Comisión. Uno de los temas más comentados últimamente es el de los contralores de este tipo de sociedades. Evidentemente, el Tribunal de Cuentas, en base a su experiencia y a los controles que hace en las empresas estatales, nos puede dar los mejores indicios sobre qué está fallando o qué es lo que no se está haciendo, a efectos de que se pueda mejorar.

Todas estas sociedades anónimas son de derecho privado, por lo tanto, se rigen por la Ley N° 16.060. Y una de sus obligaciones al momento de hacer sus asambleas anuales es informar de los balances a los accionistas. Si los accionistas son empresas públicas, tendremos que empezar a buscar qué forma tiene el Parlamento, o quien corresponda, para controlarlas, aparte de los directorios de las empresas públicas, a efectos de tener claro cuál es la gestión que se está realizando, qué se hace con los fondos y cuál es el giro que se toma de los

negocios. Creo que tendríamos que empezar a buscar pautas por ese lado para mejorar los controles y la gestión.

SEÑOR PRESIDENTE. Quiero explicar a los compañeros diputados cuál ha sido el procedimiento que ha llevado adelante la Secretaría de esta Comisión para obtener la información. Por un lado, se accedió a las páginas web de las propias empresas, y luego, las secretarias se comunicaron con cada una de ellas solicitando la actualización de la información; en muchos casos, esa información todavía no ha llegado.

En otro orden, me parece bien que lo que uno dice se entienda con la intención que uno lo dice; simplemente traje lo que entiendo deben ser nuestros objetivos para que sirvan de insumo cuando entremos en la discusión.

Entiendo que todos estamos de acuerdo con la comparecencia del Tribunal de Cuentas para la próxima sesión del 14 de junio, a efectos de que nos ilustre sobre el contralor que ejerce y sobre la situación de las figuras asociativas de derecho privado: de las sociedades anónimas y de los fideicomisos.

Se va a votar si así se procede.

(Se vota)

——Seis por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La comparecencia de la OPP la votaremos en una próxima sesión.

Se levanta la reunión.